Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5234**

17. Wahlperiode 23. 03. 2011

Antrag

der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Fritz Kuhn, Memet Kilic, Ulrike Höfken, Viola von Cramon Taubadel, Marieluise Beck (Bremen), Cornelia Behm, Birgitt Bender, Kai Gehring, Winfried Hermann, Ingrid Hönlinger, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Ute Koczy, Markus Kurth, Agnes Malczak, Jerzy Montag, Christine Scheel, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM(2010) 379 endgültig)

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes i. V. m. § 9 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

Rechte der Saisonarbeitskräfte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Kommission hat im Juli 2010 mehrere Richtlinienentwürfe vorgelegt, mit denen Änderungen für die Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht werden sollen. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM(2010) 379 endgültig) soll europaweit einheitliche Regelungen bezüglich Einreise, Rechten und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke einer Beschäftigung als Saisonarbeitnehmende schaffen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich in ihrem „Stockholmer Programm“ von Dezember 2009 auf ein Mehrjahresprogramm zur Weiterentwicklung der Migrationspolitik der EU geeinigt. Bereits 2005 waren in einem „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ eine Rahmenrichtlinie und vier spezifische Richtlinien vorgesehen, die die Einreise und den Aufenthalt von hoch qualifizierten Arbeitskräften, Saisonarbeitskräften, innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie bezahlten Auszubildenden regeln sollen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Saisonarbeiterrichtlinie ist vor dem Hintergrund dieses Maßnahmenpaketes zu sehen. Ziel der Richtlinie ist es, die Arbeitsbedingungen einer Gruppe von besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, den Saisonarbeitskräften, zu verbessern. Eine Verbesserung ihrer Situation ist überfällig. Sie haben nur zeitlich begrenzte Aufenthaltsrechte und arbeiten vornehmlich in körperlich belastenden Tätigkeitsfeldern der Landwirtschaft oder im Gaststättengewerbe. Fragen der Unterkunft, der Ernährung, vor allem aber der gerechten Entlohnung spielen für sie eine zentrale Rolle. Die Missbrauchsgefahr ist weit höher als bei anderen Formen der Beschäftigung. Bereits heute leben Angehörige aus Drittstaaten zu Hunderttausenden als Saisonarbeitskräfte in Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Viele von ihnen haben keinen legalen Aufenthalt. Sie sind in der aktuellen Situation Opfer von Missbrauch, krassen Formen der Ausbeutung und einer durch die Illegalität bedingten Rechtlosigkeit. Es muss in den weiteren Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag sichergestellt werden, dass die Chance auf Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation von Saisonarbeitskräften konsequent genutzt wird.

Grundsatz europäischer Regelungsansätze müssen gleiche Behandlung und gleiche Bezahlung für EU-Angehörige und für Beschäftigte aus Drittstaaten sein. Die Rechte der Beschäftigten müssen dabei im Mittelpunkt stehen. Falls die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission keine grundlegenden Verbesserungen für die Beschäftigten aus Drittstaaten bei gleichzeitiger Wahrung der arbeitsrechtlichen Schutz- und Lohnstandards im jeweiligen Mitgliedstaat gewährleisten, ist der Mehrwert einer europäischen Regelung aus praktischen und Subsidiaritätserwägungen heraus fraglich.

Ein Regelungsentwurf, der hingegen dazu geeignet ist, die Rechte der Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter aus Drittstaaten angemessen zu schützen, wird vom Deutschen Bundestag begrüßt. Positiv bewertet wird insbesondere die EU-weite Vereinheitlichung der Antrags-, Einreise- und Aufenthaltsregelungen. Eine große Verbesserung für die Saisonarbeitnehmenden ist die multisaisonale Erlaubnis bzw. gegebenenfalls das vereinfachte Verfahren in den Folgejahren. Für Drittstaatsangehörige, die in Deutschland als Saisonarbeitskräfte beschäftigt werden wollen, stellt dies eine erhebliche Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens dar.

Um dem Anspruch auf eine umfassende Verbesserung der Rechte der Saisonarbeitskräfte gerecht zu werden, sind aber Korrekturen an dem bisher vorgelegten Regelungsentwurf vorzunehmen. Die Bundesregierung muss sich im weiteren Verlauf der Verhandlungen dafür einsetzen, dass keine neuen Möglichkeiten zu Lohndumping und Ungleichbehandlung geschaffen, sondern vielmehr die Rechte der Saisonarbeitskräfte gestärkt werden. Ebenso muss die Bundesregierung mit nationalen Regelungen sicherstellen, dass die Saisonarbeitskräfte in Deutschland gerecht entlohnt werden und durch die Saisonarbeit keine negativen Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt entstehen können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich bei den weiteren Verhandlungen im Europäischen Rat dafür einzusetzen, dass die Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM(2010) 379 endgültig) folgende Anforderungen erfüllt:

   a) Die Definition der Saisonarbeit muss begrenzt und konkretisiert werden. Die Leiharbeitsbranche muss explizit in der Richtlinie ausgeschlossen werden.

   b) In Mitgliedstaaten, in denen bisher eine Arbeitsmarktprüfung sowie nationale Positivlisten zur Saisonarbeit zugelassener Branchen üblich sind, muss dies auch weiterhin möglich sein.

c) Eine Vermittlung von Saisonarbeitskräften durch private Vermittler muss ausgeschlossen werden. Sie obliegt den jeweiligen Aufnahmeländern und Drittstaaten. Anfallende Vermittlungsgebühren tragen die Arbeitgebenden.

d) Eine Weitervermittlung von Saisonarbeitskräften in andere Mitgliedstaaten der EU wird in der Richtlinie ausgeschlossen.

e) In den Arbeitsverträgen (die in einer auch für den Arbeitnehmer verständlichen Sprache verfasst sein müssen), die ein Saisonarbeitsverhältnis begründen, müssen sich die Arbeitgebenden zur Übernahme der An- und Abreisekosten der Saisonarbeitskräfte, deren Visumgebühren und sonstiger für das Zustandekommen des Arbeitsverhältnisses notwendiger Kosten verpflichten. Reise- und Visumkosten dürfen nicht mit dem Arbeitsentgelt verrechnet werden. Die Arbeitsverträge müssen ferner Regelungen für die Entschädigung der Saisonarbeitskräfte für den Fall einer vorzeitigen Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses durch Verschulden der Arbeitgebenden enthalten. Eine Übernahme der Abreisekosten durch die Arbeitgebenden muss auch in diesem Fall gewährleistet sein.

f) In der Richtlinie muss konkretisiert werden, dass innerhalb eines Betriebs für Saisonarbeitskräfte stets die tariflichen Bestimmungen gelten, die auch für inländische Arbeitnehmende anzuwenden sind.

g) Die Formulierungen zu den sozialen Rechten der Beschäftigten müssen präzisiert werden. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, ein gerechtes Gleichgewicht von Auszahlung und Einzahlung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu gewährleisten. Es muss sichergestellt werden, dass entstandene Leistungsansprüche oder ein entsprechender Ersatz auch im jeweiligen Drittstaat wahrgenommen werden können. Die Richtlinie muss durch eine entsprechende Formulierung klarstellen, dass etwaige, an die Zahlung von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen geknüpfte Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen auch für Saisonarbeitskräfte ein vermögenswertes Recht darstellen. Ebenso muss ein geeignetes Verfahren festgelegt werden, mit dem saisonal Beschäftigte Besuch von Familienangehören aus Drittstaaten erhalten können.

h) Die Richtlinie muss eine Formulierung vorsehen, die für den Fall, dass Verpflegung durch die Arbeitgebenden gestellt wird, die Kosten für diese auf eine angemessene Höhe begrenzt. Die Regelungen zu Unterkunft und Verpflegung müssen transparent und überprüfbar für die Saisonarbeitskräfte gemacht werden.

i) Die Formulierung der Arbeitsrechte muss konkretisiert werden. Es muss deutlich werden, dass das Gastlandprinzip gilt und Saisonarbeitskräfte damit die gleichen Rechte wie inländische Beschäftigte genießen. Dies umfasst insbesondere auch die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht.

j) Die Aufnahmestaaten sowie die Drittstaaten müssen sicherstellen, dass zugelassene Saisonarbeitskräfte in geeigneter Weise über ihre Arbeits- und Schutzrechte informiert werden, etwa durch eine ausreichende Anzahl offen und unentgeltlich zugänglicher und unabhängiger Unterstützungsstellen. Saisonarbeitskräfte erhalten damit die Möglichkeit, Missbrauch und Rechtsverletzungen durch die Arbeitgebenden bei diesen Unterstützungsstellen zur Anzeige zu bringen, ohne dadurch ihren Aufenthaltsstatus zu gefährden.

k) Die Richtlinie muss bei Verstößen gegen die Regelungen des Arbeitsvertrages, die Bestimmungen der Richtlinie oder gegen die allgemeinen Schutzrechte der Saisonarbeitskräfte durch die Arbeitgebenden Sanktionen in angemessener Schärfe, etwa hohe Strafzahlungen, vorsehen. Notwendig ist dabei auch die Schaffung von Cross-Compliance-Bestim-

mungen: Unter möglichen Sanktionen, die gegebenenfalls gegen grob rechtswidrig handelnde Arbeitgebende verhängt werden können, muss auch der Ausschluss oder die Einziehung von öffentlichen Zuwendungen, Hilfen oder Subventionen sowie der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren für die Dauer von bis zu fünf Jahren sein. Sichergestellt werden muss ferner, dass die Saisonarbeiterinnen und -arbeiter im Klagefall für die Dauer des Verfahrens ein Bleiberecht erhalten. Die Möglichkeit zur Gruppenklage muss eröffnet werden;

2. durch eine nationale Gesetzgebung sicherzustellen, dass für alle Saisonarbeitskräfte verbindliche Mindestlöhne gelten und die Saisonarbeit auf ein sozialverträgliches Maß begrenzt wird. Um dies zu gewährleisten,
   a) soll weiterhin eine Prüfung der Notwendigkeit des Einsatzes von Saisonarbeitskräften durch eine unabhängige Kommission (Monitoring-Gruppe) unter Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit, der Bundesministerien für Arbeit und Soziales sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der Sozialpartner stattfinden und nach deren Bewertung die Saisonarbeit für einzelne Branchen und unter Festlegung von Kontingenten zugelassen werden. Saisonarbeit soll wie bisher nur für die Branchen Land- und Forstwirtschaft, Obst- und Gemüseverarbeitung, das Hotel- und Gaststättengewerbe, Sägewerke sowie für Schaustellergehilfen möglich sein,
   b) muss die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtert werden,
   c) müssen alle Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen werden und das Verfahren für regionale und branchenspezifische Mindestlöhne vereinfacht werden,
   d) müssen die Voraussetzungen für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn geschaffen werden;
3. sich dafür einzusetzen, dass die EU-Staaten endlich die UN-Resolution zum Schutz der Wanderarbeiter 45/158 aus dem Jahr 1990 ratifizieren, um die Rechte der ausländischen Beschäftigten wirksam zu schützen.

Berlin, den 22. März 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Eine Neugestaltung der Regelungen zur Saisonarbeit auf europäischer Ebene ist notwendig, denn Saisonarbeit ist Realität und Saisonarbeitskräfte haben ein besonderes Schutzbedürfnis. Die Saisonarbeitnehmenden in der Bundesrepublik Deutschland stammen in der überwiegenden Mehrzahl aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In anderen Mitgliedstaaten machen Drittstaatsangehörige jedoch mehr als die Hälfte der Saisonarbeitskräfte aus. Die Bewertung des Richtlinienentwurfs darf daher nicht nur die Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland in den Blick nehmen, sondern muss sich am Schutz aller Arbeitnehmenden in der Europäischen Union orientieren.

Die von der Richtlinie vorgeschlagene maximale Dauer der saisonalen Beschäftigung von sechs Monaten ist sinnvoll und muss in den weiteren Verhandlungen beibehalten bleiben. Der genannte Zeitraum erlaubt eine bedarfsorientierte Nut-

zung der durch die Richtlinie entstehenden Möglichkeiten. Eine weitergehende Ausweitung der Beschäftigungsdauer konterkariert den Gedanken der saisonalen Beschäftigung und kann zu Verdrängung von regulärer Beschäftigung führen. Eine ganzjährige serielle Saisonarbeitsbeschäftigung durch Rotation der Beschäftigten muss ausgeschlossen werden.

Die bisherige Definition von Saisonarbeit in der Richtlinie ist unzureichend. Sie gilt branchenübergreifend ohne tatsächlichen Bezug auf einen bestehenden saisonalen Produktionszyklus. Von daher muss die Definition von Saisonarbeit konkretisiert werden. Es soll daher den Mitgliedstaaten weiterhin möglich sein, eine Positivliste für diejenigen Branchen zu definieren, in denen Saisonarbeit möglich ist, aber durch die Saisonarbeit keine sozialen Verwerfungen auf dem nationalen Arbeitsmarkt entstehen. In diesem Sinne muss auf EU-Ebene im Richtlinienentwurf die Leiharbeitsbranche explizit von der Saisonarbeit ausgenommen werden.

Eine Arbeitsmarktprüfung (Vorrangprüfung für einheimische und EU-Arbeitnehmende) wird im Richtlinienvorschlag erlaubt, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Es muss deutlich werden, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin das Recht haben, vorherige Arbeitsmarktprüfungen durchzuführen. Die Möglichkeit, nationale Kontingente zu definieren, wird den Mitgliedstaaten bereits im vorliegenden Richtlinienentwurf eingeräumt und sollte so beibehalten werden.

Der Richtlinienvorschlag schließt den Einsatz privater Vermittler nicht aus. Dadurch sind Saisonarbeitskräfte nicht vor den Risiken überhöhter Vermittlungsgebühren geschützt. Ein Ausschluss privater Vermittler beugt Missbrauch vor und wird der staatlichen Verantwortung gerecht.

Das Recht der Saisonarbeitskräfte auf Arbeitgeberwechsel innerhalb eines Mitgliedstaates stärkt deren Position und bietet gleichzeitig den Arbeitgebenden die Möglichkeit, ihre Arbeitskräftebedarfe aufeinander abzustimmen. Aus Gründen der Anwendbarkeit und einer tatsächlichen Wahrung gleicher Rechte und Bezahlung nach den Bestimmungen des jeweiligen Aufnahmelandes soll eine Weiterentsendung in andere Mitgliedstaaten der EU bzw. ein Arbeitgeberwechsel über nationale Grenzen hinweg explizit ausgeschlossen werden.

Die Fragen der Kostenübernahme für An- und Abreise und Visumsgebühren sind im Richtlinienentwurf nicht geregelt. Diese Kosten dürfen angesichts der finanziellen Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten der Saisonarbeitskräfte nicht auf sie abgewälzt werden. Sofern Verpflegung durch die Arbeitgebenden gestellt wird, muss diese in Qualität und Menge ausreichend und angemessen sein. Werden die Kosten der angebotenen Verpflegung in Rechnung gestellt, so müssen auch diese ortsüblich und angemessen sein.

Bezüglich der sozialen Rechte und der Sozialversicherungsbestimmungen wirft der Richtlinienentwurf einige Fragen auf. Es ist bisher nicht festgelegt, wann und unter welchen Bedingungen die Saisonarbeitskräfte Besuche von Familienangehörigen erhalten können. Innerhalb der gesetzlichen Renten muss ein Gleichgewicht von Einzahlung und Auszahlung auch für Saisonarbeitskräfte gewährleistet sein. Bei voller Beitragszahlung in die Rentenversicherung müssen die Saisonarbeitskräfte die ihnen zustehenden Leistungen auch erhalten können. Sofern nationale Regelungen der Mitgliedstaaten eine Einzahlung in Arbeitslosenversicherungen vorsehen, muss auch in diesem Fall gesichert sein, dass die etwaigen Anwartschaften auf Leistungen als vermögenswertes Recht behandelt werden und auch für Saisonarbeitskräfte gelten. Mangelnde Anwartschaftszeiten stehen beidem bei der Saisonarbeit im Regelfall entgegen. Dies muss entweder in der Richtlinie selbst oder durch bilaterale Verträge, bspw. zur Mitnahme von Rentenanwartschaften aus Saisonbeschäftigungszeiten, präzisiert und fair geregelt werden.

Die Richtlinie hat das Ziel, eine größere Rechtssicherheit der Beschäftigten zu gewährleisten. Dazu muss sichergestellt sein, dass die Arbeitnehmenden über ihre Rechte in geeigneter Weise informiert werden und im Aufnahmeland Rat und Hilfe bei unabhängigen Unterstützungsstellen erfahren. Ebenso müssen sie bei diesen Beratungsstellen Missbrauch anmelden können, ohne dass ihnen ein Schaden daraus entsteht.

Gerade bei der Saisonarbeit muss immer mit Missbrauch, Lohndumping oder mit Verletzung der Beschäftigtenrechte gerechnet werden. Deshalb muss der Richtlinienentwurf den Mitgliedstaaten ausreichend Sanktionsmöglichkeiten eröffnen, um der Ausbeutung in der Saisonarbeit abschreckend entgegenzuwirken. Die Sanktionsmöglichkeiten sollen auch Cross-Compliance-Bestimmungen enthalten. Es ist nicht vertretbar, dass Betriebe, denen Ausbeutung und Missbrauch von Saisonarbeitskräften nachgewiesen wurden, weiterhin Fördermittel der EU oder der Mitgliedstaaten erhalten. Die Mitgliedstaaten sind zudem dazu aufgefordert, ihre Möglichkeiten zur strafrechtlichen Ahndung dieser Verstöße zu nutzen.

Die Formulierungen im Richtlinienvorschlag zum Mindestentgelt verursachen speziell in der bundesdeutschen Situation große Probleme. Die Bezahlung soll sich demnach auf Tarifverträge der jeweiligen Mitgliedstaaten stützen, die allgemein für alle vergleichbaren Unternehmen in dem entsprechenden geografischen Raum und die betreffende Berufsgruppe oder den betreffenden Industriezweig gelten, und/oder auf Tarifverträge, die auf nationaler Ebene von den repräsentativsten Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften abgeschlossen wurden und im gesamten Hoheitsgebiet Anwendung finden. Hier ist eine Präzisierung der Richtlinie notwendig, durch die auch regionale Tarifverträge für Drittstaatsangehörige verpflichtend werden. Das Prinzip gleicher Entlohnung und gleicher arbeitsrechtlicher Standards für gleiche Arbeit am gleichen Ort muss lückenlos durchgesetzt werden. Deshalb ist eine Korrektur der unzureichenden bundesdeutschen Gesetzgebung zu Mindestentgelten überfällig. Nur 1,5 Prozent der Tarifverträge sind allgemeinverbindlich erklärt und die Tarifbindung nimmt immer weiter ab. Ein gesetzlicher Mindestlohn existiert nicht und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz beinhaltet lediglich ausgewählte Branchen. Hier muss die Bundesregierung endlich handeln. Neben der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns muss das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für alle Branchen geöffnet werden. Die im Tarifvertragsgesetz festgelegten Bedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sind von vielen Tarifvertragsparteien kaum noch zu erfüllen, deshalb muss das Verfahren erleichtert werden. Nur mit diesem Bündel an Maßnahmen können die arbeitsrechtlichen Schutz- und Lohnstandards gewährleistet und die Rechte aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angemessen geschützt werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333